

Einzelfragen des Zuwendungsrechts - Zuwendungszweck, Institutionelle und Projektförderung, Mittelverwendung und Rückforderung

Iwers, Steffen Johann

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Iwers, S. J. (2020). *Einzelfragen des Zuwendungsrechts - Zuwendungszweck, Institutionelle und Projektförderung, Mittelverwendung und Rückforderung*. (Wahlperiode Brandenburg, 7/8). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67528-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0>

Einzelfragen des Zuwendungsrechts

- **Zuwendungszweck**
- **Institutionelle und Projektförderung**
- **Mittelverwendung und Rückforderung**

Bearbeiter: Dr. Steffen Johann Iwers

Datum: 2. April 2020

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind unter www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de veröffentlicht. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	3
B.	Stellungnahme	5
	Vorbemerkung	5
I.	Zu den Fragen 4 und 5, Zuwendungszweck	5
1.	Erfordernisse des Zuwendungsrechts	5
a)	Verfassungsrechtliche Anforderungen	5
b)	Gesetzliche Anforderungen, Allgemeines	6
c)	§ 23 LHO.....	7
aa)	Die allgemeine Bestimmung des Zuwendungszweckes	7
(1)	Haushaltsansatz.....	7
(2)	Verwaltungsvorschriften zur LHO und Förderrichtlinien	8
bb)	Die Konkretisierung des Zuwendungszweckes durch den Zuwendungsbescheid, § 37 Abs. 1 VwVfG.....	11
2.	Folgerungen	13
II.	Zu den Fragen 1 bis 3, Zuwendungsarten (institutionelle und Projektförderung)	14
1.	Anforderungen.....	14
a)	Keine gesetzliche Festlegung der Zuwendungsarten.....	14
b)	Unterscheidung der Zuwendungsarten durch VV-LHO	14
c)	Unterschiedliche förmliche Anforderungen an die Zuwendungsarten bei Veranschlagung und Antragsverfahren: Finanzierungsplan oder Haushalts- oder Wirtschaftsplan	15
d)	Zeitliche Faktoren der Zuwendungsarten.....	17
e)	Kein Verbot des Nebeneinanders der institutionellen und der Projektförderung.....	18
f)	Keine trennscharfe Unterscheidung der Zuwendungsarten	19
2.	Folgerungen	20
III.	Zu den Fragen 6 und 7, Verwendung der Fördermittel und Prüfung der Verwendungsnachweise	20
1.	Verwendung der Fördermittel	20
2.	Prüfung der Verwendungsnachweise	21
IV.	Zu Frage 8, Beachtung des Neutralitätsgebots im Zuwendungsrecht.....	22
V.	Zu den Fragen 9 und 10, Rückforderung der Zuwendung bei zweckwidriger Verwendung	25

VI. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen	27
1. Zu den Fragen 1 bis 3	27
2. Zu den Fragen 4 und 5	27
3. Zu den Fragen 6 und 7	27
4. Zu Frage 8	28
5. Zu den Fragen 9 und 10	28

A. Auftrag

Der Gutachtenauftrag betrifft die „Zuwendungspraxis der Landesregierung gegenüber Akteuren des Beratungsnetzwerks ‘Tolerantes Brandenburg’“. Die Auftraggeberin trägt vor, die Trägervereine der im Beratungsnetzwerk aktiven Akteure erhielten teilweise seit Jahren sowohl eine institutionelle Förderung als auch diverse Projektförderungen. So sei etwa bei der „Brandenburgische Sportjugend im Landessportbund e.V.“ eine solche „institutionenbezogene“ Projektförderung seit zehn Jahren gängige Praxis. An die Gewährung einer institutionellen Förderung seien aber höhere Anforderungen zu stellen als an die Projektförderung. Weiter erfolge die Prüfung der Verwendungsnachweise von Zuwendungsempfängern des Beratungsnetzwerkes teilweise erst mit mehreren Jahren Verzögerung, was wohl auch der deutlich verspäteten Einreichung von Verwendungsnachweisen geschuldet sei. Die Auftraggeberin bittet um die Begutachtung folgender Fragen:

1. Steht die Umgehung der institutionellen Förderung durch weit formulierte Zweckzwecke im Rahmen der Projektförderung mit landesrechtlichen Zuwendungsvorschriften, der Landesverfassung und dem Grundgesetz in Einklang?
2. Steht einer solchen „institutsbezogenen“ (Langzeit-)Projektförderung wie im Fall der „Brandenburgischen Sportjugend im Landessportbund“ entgegen, dass Zuwendungen im Rahmen der Projektförderung nur vor Beginn eines Projekts gewährt werden können und ein Projekt auch nur zeitlich befristet angelegt ist, wohingegen die Arbeit eines Vereins regelmäßig auf Dauer ausgerichtet ist?
3. Ist es aus rechtlicher Sicht, d.h. aufgrund zuwendungsrechtlicher oder verfassungsrechtlicher Bestimmungen, zu beanstanden, dass Zuwendungsempfänger sowohl eine institutionelle als auch daneben eine oder mehrere Projektförderungen erhalten?

4. Welche Anforderungen stellen Zuwendungs- und Verfassungsrecht an die Konkretisierung des Zuwendungszwecks im jeweiligen Zuwendungsbescheid und welche Bedeutung haben in diesem Zusammenhang Verwaltungsvorschriften, die Förderrichtlinien festlegen?
5. Kann ein nicht hinreichend konkreter Zuwendungszweck zur Rechtswidrigkeit eines Zuwendungsbescheides führen?
6. Welche rechtlichen Anforderungen werden im Hinblick auf die Mittelverwendung an den Zuwendungsempfänger gestellt? Ist insofern allein der Zuwendungsbescheid maßgebend oder ist der Zuwendungsempfänger darüber hinaus auch an spezielle zuwendungsrechtliche Vorschriften, beispielsweise an haushaltsrechtliche Grundsätze, gebunden?
7. Verstößt es gegen Rechtsvorschriften, wenn Verwendungsnachweisprüfungen erst Jahre später durch die Behörden erfolgen und abgeschlossen werden?
8. Kann ein Zuwendungsbescheid nach brandenburgischem Zuwendungsrecht oder aufgrund einschlägigen Verfassungsrechts deshalb rechtswidrig sein, weil der Zuwendungsgeber es darin unterlassen hat, den Zuwendungsempfänger darauf hinzuweisen, dass er seinerseits verfassungsrechtliche Bestimmungen zu beachten hat (wie etwa das Neutralitätsgebot), weil staatliche Stellen an der Mittelbewirtschaftung teilhaben? (Insoweit wird auf das Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 22. Mai 2019, S. 59-61, Bezug genommen, in dem der Parlamentarische Beratungsdienst zum „Aktionsbündnis Brandenburg“ Ausführungen macht, das in Trägerschaft des „Vereins gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit e.V.“ steht und in dem staatliche Stellen des Landes Brandenburg mitwirken [hierzu auch PBD-Gutachten vom 22. Mai 2019, S. 53-57].)
9. Ist die Landesregierung, deren Rechtsträger das Land Brandenburg ist, als Zuwendungsgeberin dazu verpflichtet, Zuwendungen, die entgegen dem Zuwendungszweck oder entgegen zuwendungsrechtlicher Vorschriften verwendet wurden, ganz oder teilweise zurückzufordern?
10. Kann ein etwaiges Ermessen der Behörde hinsichtlich der Rücknahmeentscheidung aufgrund haushaltsrechtlicher, zuwendungsrechtlicher oder verfassungsrechtlicher Bestimmungen auf Null reduziert sein, sodass letztlich die gesamte Zuwendung zurückgefordert werden müsste?

B. Stellungnahme

Vorbemerkung

Dem Parlamentarischen Beratungsdienst liegen für die Erstellung dieses Gutachtens keine Informationen oder Unterlagen zu der konkreten Ausgestaltung der Förderung der verschiedenen Zuwendungsempfänger vor, insbesondere sind hier weder die Zuwendungsbescheide noch die Praxis der Einreichung und Kontrolle von Verwendungsnachweisen bekannt. Daher können die gestellten Fragen nur auf Grundlage der vom Auftraggeber mitgeteilten Informationen und öffentlich zugänglicher Quellen und nur allgemein nach Maßgabe insbesondere des geltenden Zuwendungsrechts beantwortet werden.

I. Zu den Fragen 4 und 5, Zuwendungszweck

Die Fragen 4 und 5 betreffen die Anforderungen, die an die Bestimmung des Zwecks einer staatlichen Zuwendung zu stellen sind. Angesprochen ist damit die Grundlage der staatlichen Zuwendungspraxis. Die beiden Fragen werden daher vor die Klammer gezogen und zusammen beantwortet.

1. Erfordernisse des Zuwendungsrechts

a) Verfassungsrechtliche Anforderungen

Das Zuwendungsrecht ist nicht Teil des Verfassungsrechts, sondern auf Ebene des einfachen Gesetzesrechts, insbesondere in der Landeshaushaltsordnung (LHO) geregelt. Das Verfassungsrecht stellt an die Gewährung staatlicher Zuwendungen nur die für das Handeln des Staates und das hierbei zu beachtende Verfahren generell geltenden Anforderungen, wie sie sich aus dem Rechtsstaatsgebot (Bindung an Recht und Gesetz, Bestimmtheitsgebot, Verhältnismäßigkeitsprinzip, Grundsatz des Vertrauensschutzes) ergeben.¹ Daneben ist die Zuwendungspraxis ggf. an den Grundrechten zu messen, was vorliegend nicht von Interesse ist.²

¹ Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, S. 25 Rn. 51.

² Hierzu bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. Iwers) „Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“, S. 16 f.

b) Gesetzliche Anforderungen, Allgemeines

Der Parlamentarische Beratungsdienst hat zu den einfach-rechtlichen Grundlagen des Zuwendungsrechts bereits allgemein wie folgt ausgeführt:

„Das Zuwendungsrecht steht an der Schnittschnelle zwischen Haushaltsrecht (Landeshaushaltsordnung – LHO) und Verwaltungsverfahrensrecht. Maßgebliche Rechtsgrundlagen sind §§ 23, 44 LHO und die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften einerseits und das Verwaltungsverfahrensrecht andererseits. ... Das Zuwendungsrecht der Landeshaushaltsordnung ist so konzipiert, dass es für eine große Bandbreite an Politikfeldern Anwendung finden kann. Ein wesentliches Merkmal der Zuwendung im Sinne von § 23 LHO besteht darin, dass mit ihrer Gewährung stets die Bindung an einen vom jeweiligen Zuwendungsempfänger zu erfüllenden Zweck einhergeht, der seinerseits häufig übergeordneten (Förder-)Zielen dient. Zum einen können Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers (institutionelle Förderung) gewährt werden. Zuwendungen werden zum anderen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben (Projektförderung) ausgereicht. § 23 LHO hat dabei den Charakter einer Grundlagenvorschrift: Zuwendungen dürften nur veranschlagt und gewährt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. § 44 Abs. 1 LHO bestimmt im Weiteren die Grundsätze, nach denen die Verwaltung Zuwendungen gewähren darf. Von hoher praktischer Bedeutung sind die vom Ministerium der Finanzen zu den §§ 23, 44 LHO erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV-LHO). Diese Regelwerke haben als Verwaltungsvorschriften den Charakter von Dienstanweisungen für die Bewilligungsbehörden der Landesverwaltung. Sie entfalten folglich keine unmittelbare Außenwirkung gegenüber dem Zuwendungsempfänger, sind jedoch für die Bewilligungsbehörden bindend.“³

³ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Januar 2017 (Bearb. *Platter*) „Staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung durch freie Träger – Maßgaben des Haushalts-, Verwaltungs- und Verfassungsrechts“, S. 8 f.

c) § 23 LHO

Die gesetzliche Grundlage staatlicher Zuwendungen bildet zuvörderst § 23 LHO.⁴ Die Norm lautet:

„Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.“

aa) Die allgemeine Bestimmung des Zuwendungszweckes

Die Zuwendung erfolgt also „zur Erfüllung bestimmter Zwecke“. Zum Begriff des Zuwendungszweckes hat der Parlamentarische Beratungsdienst bereits wie folgt ausgeführt:

„Zentraler Begriff der haushaltsrechtlichen Bestimmungen zum Zuwendungsrecht ist der Zuwendungszweck. Eine abstrakte Legaldefinition dessen, was den Zuwendungszweck ausmacht, gibt es nicht. Ebenso wenig wird er durch die VV-LHO definiert. Regelmäßig wird aber zugrunde gelegt, dass mit dem Zuwendungszweck beschrieben wird, für welchen Zweck (im materiellen oder immateriellen Sinne) der Zuwendungsempfänger die gewährte Geldleistung gebrauchen darf. Der auf den Adressaten eines Förderbescheides bezogene Zuwendungszweck ist dabei immer im Kontext mit dem vom Haushaltsgesetzgeber formulierten übergeordneten Förderziel zu sehen.“⁵

(1) Haushaltsansatz

Der Zuwendungszweck wird dabei zuerst mit dem entsprechenden Haushaltsansatz im Haushaltsplan des Landes bestimmt, mit der Veranschlagung werden die Zuwendungen im Haushaltsplan zweckbestimmt gebunden, § 17 Abs. 1 Satz 1 LHO.⁶

⁴ Der Landesgesetzgeber der LHO hat die §§ 14, 26 des Haushaltsgrundsätzgesetzes als vorrangiges Bundesrecht zu beachten; hierzu *Müller/Richter/Ziekow* (Fn. 1), S. 26 Rn. 54.

⁵ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Januar 2017 (Bearb. *Platter*) (Fn: 3), S. 10.

⁶ Vgl. *Müller/Richter/Ziekow* (Fn. 1), S. 75 Rn. 219.

Dabei wird der Zweck einer Ausgabe oder einer Verpflichtungsermächtigung „durch das Ziel bestimmt, das durch die Ausgabe oder Verpflichtungsermächtigung erreicht werden soll“ (VV Nr. 1.2 Satz 2 zu § 17 LHO). Diese Zielstellung ist hinreichend bestimmt zu gestalten, „um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen (Zielerreichungs-, Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle ...)“ (VV Nr. 3.5 zu § 23 LHO).

Das den Haushaltsplan bestätigende Haushaltsgesetz bildet dann die (alleinige und regelmäßig ausreichende)⁷ Rechtsgrundlage für die konkret erfolgenden Bewilligungen von Zuwendungen. Allerdings sind „in aller Regel die konkret zu fördernden Maßnahmen (Projektförderung) oder Tätigkeiten des Zuwendungsempfängers (institutionelle Förderung) überhaupt noch nicht bekannt“⁸ und sind daher durch die vollziehende Gewalt unter Zugrundelegung der Zielsetzung des Haushaltsgesetzgebers und der Zweckbestimmung des Haushaltstitels zu konkretisieren.⁹ Dabei ist oftmals bereits die Zielstellung des Haushaltsgesetzgebers nicht ohne weiteres aus der Zweckbestimmung des Haushaltstitels oder den ihm beigegebenen Erläuterungen erkennbar (was in der juristischen Literatur weitgehend ohne Kritik bleibt),¹⁰ sie ist aber dennoch durch die vollziehende Gewalt zu klären¹¹.

(2) Verwaltungsvorschriften zur LHO und Förderrichtlinien

Unterhalb der gesetzlichen Ebene wird das auf die Gewährung von Zuwendungen gerichtete Verwaltungshandeln durch (auf das allgemeine Verfahren bezogene) Verwaltungsvorschriften der Finanzministerien (§ 5 LHO, VV zu §§ 23, 44 LHO) bestimmt, die innerdienstliche, norminterpretierende und ermessenslenkende Regelungen ohne unmittelbare Außenwirkung darstellen.¹² Hierneben werden von den Fachministerien Verwaltungsvorschriften für bestimmte Förderbereiche erlassen (Förderrichtlinien), die die allgemeinen Regelungen der VV-LHO ergänzen, um (auch mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitssatz, Art. 12 Abs. 1 LV, Art. 3 Abs. 1 GG) einen einheitlichen Vollzug einer Vielzahl be-

⁷ Hierzu bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. Iwers) (Fn. 2), S. 14 f.; Müller/Richter/Ziekow (Fn. 1), S. 29 f. Rn. 66 m.w.N.

⁸ Mayer, Der Zuwendungszweck in seiner zweifachen Ausprägung, DÖV 2016, S. 555, 557.

⁹ Mayer (Fn. 8), S. 558.

¹⁰ Mayer (Fn. 8), S. 558; Krämer/Schmidt, Zuwendungsrecht, Stand: August 2020, D X Rn. 17; Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 2. Aufl., Stand: Febr. 2018, § 44 Rn. 1.

¹¹ Mayer (Fn. 8), S. 558.

¹² Müller/Richter/Ziekow (Fn. 1), S. 31 f. Rn. 71 f.

stimmter Förderfälle zu gewährleisten.¹³ Der Parlamentarische Beratungsdienst hat hierzu bereits wie folgt ausgeführt:

„Zu den VV-LHO treten für die einzelnen Förderbereiche sog. förderspezifische Förderrichtlinien, die die jeweilige Fachverwaltung erlässt. Sie regeln in allgemeiner Form die Besonderheiten für einzelne Zuwendungsbereiche. Typischerweise werden darin auch die möglichen Gegenstände der Förderung (Förderzweck) näher beschrieben. Förderrichtlinien sind in weiten Bereichen der Zuwendungspraxis die Grundlage für die Antragstellung und die Prüfung der Förderanträge. Sie sind ebenso wie die VV-LHO besondere Verwaltungsvorschriften, mit denen ein Ressort den Inhalt und das Verfahren der Förderung in einzelnen Zuwendungsbereichen innerdienstlich verbindlich festlegt. Dabei werden üblicherweise ergänzende, zum Teil auch abweichende Regelungen zu den VV-LHO getroffen. Die Richtlinie für sich genommen entfaltet ebenfalls keine Außenwirkung gegenüber dem Antragsteller; Außenwirkung entfaltet erst die tatsächliche Verwaltungspraxis, die die Maßstäbe für die Verteilung der bereitgestellten Haushaltsmittel setzt.“¹⁴

In Anlage 19 zu VV Nr. 14.2.1 zu § 44 LHO sind „Grundsätze für Förderrichtlinien“ aufgestellt, deren Zielstellung in Ziff. II. „Erläuterungen zum Gliederungsschema“ wie folgt beschrieben wird:

„Die Förderrichtlinien müssen sich grundsätzlich im Rahmen der Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO halten. Demgemäß sind regelmäßig nur förderungsspezifische Besonderheiten, insbesondere Anweisungen zum Verfahren, notwendige Ergänzungen zu den VV/VVG und – soweit zwingend erforderlich – von den VV/VVG abweichende Vorschriften, in den Richtlinien zu regeln. Durch die Vorgabe eines Gliederungsschemas sollen die Richtlinien vereinheitlicht, gestrafft und Aufstellung, Überprüfung und gegebenenfalls Berichtigung vereinfacht werden.“

In Bezug auf den Zuwendungszweck regeln die „Grundsätze für Förderrichtlinien“:

¹³ Müller/Richter/Ziekow (Fn. 1), S. 34 Rn. 76 f.

¹⁴ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Januar 2017 (Bearb. Platter) (Fn. 3), S. 9 f.

„1 Zuwendungszweck, Rechtsgrundlage

Da die im Haushaltsplan ausgewiesene Zweckbestimmung einschließlich der Erläuterung die Zielsetzung, die mit dem Einsatz von Landesmitteln verfolgt wird, nicht selten unvollständig umschreibt, ist es erforderlich, dass der Zuwendungszweck präzisiert und erläutert wird. Die Erläuterung sollte knapp und aussagefähig sein, das heißt, die an die Förderung geknüpften Zielvorstellungen müssen so eindeutig bestimmt werden, dass sie im Rahmen späterer Erfolgskontrollen als Vergleichsbasis für die Messung und Bewertung des Programmerfolgs geeignet sind. Soweit die Zuwendung dem Grunde nach auf Rechtsvorschriften beruht, ist die Rechtsgrundlage anzugeben.

Beispiel: 'Das Land gewährt (nach ... des Gesetzes ... sowie) nach Maßgabe dieser Richtlinien und der Verwaltungsvorschriften zu § 44 der Landeshaushaltsordnung (LHO) Zuwendungen für ... (konkrete Ziele). Ein Anspruch der oder des Antragstellenden auf Gewährung der Zuwendung besteht nicht. Vielmehr entscheidet die Bewilligungsbehörde aufgrund ihres pflichtgemäßen Ermessens im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel.'

Förderrichtlinien haben schließlich insbesondere Bedeutung im Hinblick auf eine in der Förderpraxis eintretende Selbstbindung der Verwaltung, die verpflichtet ist, ihr eingeräumtes und von der Förderrichtlinie gesteuertes Ermessen gleichmäßig auszuüben; von der durch die Vorgaben der Förderrichtlinie gesteuerten Verwaltungspraxis kann nicht ohne sachlichen Grund (unter Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz, willkürlich) abgewichen werden.¹⁵

Mit einer Förderrichtlinie kann daher der sonst nur im Einzelfall durch den Zuwendungsbescheid konkretisierte Zuwendungszweck für die Anwendungspraxis vorab allgemein näher bestimmt werden. Der Parlamentarische Beratungsdienst hat hierzu bereits wie folgt ausgeführt:

„Im Bereich der Zuwendungsgewährung unterliegt die Behörde dem Gleichbehandlungsgrundsatz. In diesem Bereich ist folglich Art. 3 Abs. 1 GG / Art. 12 Abs. 1 LV

¹⁵ Müller/Richter/Ziekow (Fn. 1), S. 37 f. Rn. 86 f.

die 'Umschaltnorm', die eine Selbstbindung der Verwaltung bewirkt. Die zunächst nur behördenintern wirkende Bindung von Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Förderprogrammen gewinnen folglich über das Gleichheitsgebot insofern Außenwirkung gegenüber dem Bürger, als dieser einen Anspruch darauf hat, entsprechend der durch diese Verwaltungsvorschriften gesteuerten und damit nach außen manifestierten Verwaltungspraxis beschieden zu werden, letztlich also, so behandelt zu werden, wie es in den Förderrichtlinien vorgesehen ist. Der Anspruch des Antragstellers auf Gleichbehandlung bewirkt somit ihm gegenüber eine Selbstfestlegung der Behörde auf ihre Verwaltungspraxis.“¹⁶

bb) Die Konkretisierung des Zuwendungszweckes durch den Zuwendungsbescheid, § 37 Abs. 1 VwVfG

Der in den Haushaltsansätzen regelmäßig allgemein beschriebene und ggf. in einer Förderrichtlinie präzierte Zweck der Zuwendung wird schließlich in der Bewilligung, die regelmäßig durch Verwaltungsakt erfolgt (VV Nr. 4.1 Satz 1 zu § 44 LHO),¹⁷ konkretisiert. Damit ist das Verwaltungsverfahrensgesetz anwendbar.¹⁸ Gemäß § 37 Abs. 1 VwVfG (i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 VwVfGBbg) muss ein Verwaltungsakt hinreichend bestimmt sein.

Die Anforderungen an den Inhalt des Zuwendungsbescheides und die Bestimmung des Zuwendungszwecks sind in VV Nr. 4 zu § 44 LHO festgelegt. Die Norm lautet (Auszug):

„4 Bewilligung

4.0 Der Zuwendungszweck muss nach Zielsetzung, Qualität und Umfang so eindeutig und detailliert festgelegt werden, dass er auch als Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle dienen kann. (...)

4.1 Zuwendungen werden durch schriftlichen Zuwendungsbescheid bewilligt. Soweit dem Antrag der oder des Zuwendungsempfängenden ganz oder teilweise nicht entsprochen wird, ist dies regelmäßig zu begründen (§ 1 Absatz 1 VwVfGBbg i.V.m. § 39 VwVfG).

¹⁶ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Januar 2017 (Bearb. *Platter*) (Fn. 3), S. 11 f.

¹⁷ Vgl. nur *Rossi*, in: Gröpl, BHO/LHO, 2. Aufl. 2019, § 44 Rn. 107.

¹⁸ *Müller/Richter/Ziekow* (Fn. 1), S. 30 Rn. 67; *Nebel* (Fn. 10), § 23 Rn. 1.

4.2 Der Zuwendungsbescheid muss insbesondere enthalten:

4.2.1 die genaue Bezeichnung der oder des Zuwendungsempfängenden,

4.2.2 Art (VV Nr. 2 zu § 23) und Höhe der Zuwendung,

4.2.3 die genaue Bezeichnung des Zuwendungszwecks, die entscheidungserheblichen Grundlagen der Bewilligung (Nummern 3.2 und 3.3) und – wenn mithilfe der Zuwendung Gegenstände erworben oder hergestellt werden – gegebenenfalls die Angabe, ab wann und wie lange die Gegenstände für den Zuwendungszweck gebunden sind und gegebenenfalls wie nach Ablauf der zeitlichen Bindung zu verfahren ist,

4.2.4 die Finanzierungsform (Nummer 1.1 Satz 2), die Finanzierungsart (Nummer 2) und den Umfang der zuwendungsfähigen Ausgaben,

4.2.5 die Festlegung des Zeitraums, in dem die Zuwendung ausgezahlt werden kann (Bewilligungszeitraum); dieser kann bei Zuwendungen zur Projektförderung mehrere Jahre umfassen, soweit hierfür Verpflichtungsermächtigungen verfügbar sind, und – soweit geboten – bei Projektförderung zusätzlich zum Bewilligungszeitraum die Festlegung des Zeitraums, in dem das Projekt oder Teile davon durchgeführt sein müssen. (...)

4.2.9 die anzuwendenden Nebenbestimmungen und etwaige Abweichungen (Nummer 5) ...“.

Im Zuwendungsbescheid ist also u.a. „die genaue Bezeichnung des Zuwendungszwecks“ anzugeben. Hiermit wird § 37 Abs. 1 Satz 1 VwVfG und dem hinter dieser Norm stehenden verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot Rechnung getragen. Der Wille der Behörde muss „vollständig, eindeutig und unmissverständlich“¹⁹ zum Ausdruck kommen; das gilt auch in Bezug auf den Zuwendungszweck. Die Frage, wie bestimmt der Zuwendungszweck zu formulieren ist, wird über diese abstrakt-grundsätzlichen Aussagen hinaus im Hinblick auf die notwendige Erfolgskontrolle der Förderung (VV Nr. 4.0, Nr. 11a zu § 44 LHO) beantwortet: Der Zuwendungszweck ist, ggf. durch nähere Beschreibung oder Erläu-

¹⁹ Krämer/Schmidt (Fn. 10), D VIII Rn. 35.

terung, derart eindeutig und detailliert festzulegen, dass er Grundlage der Erfolgskontrolle sein kann.²⁰ Gleiches gilt hinsichtlich des Verwendungsnachweises (VV Nr. 11 zu § 44 LHO), bei dessen Prüfung eindeutig festgestellt werden muss, ob der Zweck erreicht worden ist.²¹ Über diese „staatsgerichteten“, die Erreichung der Ziele der Förderung betreffenden Anforderungen hinaus ist die präzise Bestimmung des Zuwendungszwecks auch mit Blick auf den Zuwendungsempfänger und die etwaige Rückforderung von Leistungen bedeutsam: Nur wenn der Zuwendungszweck eine bestimmte („Fehl-“)Verwendung ausschließt, kann die Zuwendung zurückgefordert werden.²² Der Zuwendungsempfänger muss dem Bescheid klar entnehmen können, „zu welcher gegenständlichen Verwendung der Zuwendung er verpflichtet ist und welche Förderziele hiermit verbunden sind. Objektive Unklarheiten gehen zulasten des Zuwendungsgebers und gefährden die zielgerichtete und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel.“²³

2. Folgerungen

Die aufgeworfenen Fragen sind nach dem vorstehend Ausgeführten wie folgt zu beantworten:

Der Zuwendungsbescheid hat als Verwaltungsakt den Zuwendungszweck als wesentlichen Bestandteil der getroffenen Regelung nach Maßgabe des (verfassungsrechtlich fundierten) Bestimmtheitsgebotes des § 37 Abs. 1 VwVfG i.V.m. den Vorgaben der VV Nr. 4.0, 4.2.3 zu § 44 LHO nach Zielsetzung, Qualität und Umfang eindeutig und detailliert festzustellen und rechtsverbindlich festzulegen.²⁴ Förderrichtlinien können den Zu-

²⁰ Krämer/Schmidt (Fn. 10), D X Rn. 17.

²¹ Krämer/Schmidt (Fn. 10), D X Rn. 14.

²² Krämer/Schmidt (Fn. 10), D X Rn. 116. Hierzu bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Januar 2017 (Bearb. Platter) (Fn. 3), S. 32 f.; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. Iwers) (Fn. 2), S. 13,

²³ Mayer (Fn. 8), S. 560.

²⁴ VG Köln, Urt. vom 10. Juni 2010, Az. 16 K 5313/08, juris, Rn. 30: „Ob eine Zuwendung gemäß dem einschlägigen Gesetzeswortlaut durch den widerrufenen Verwaltungsakt `zur Erfüllung eines bestimmten Zwecks gewährt` worden ist, muss sich aus diesem Zuwendungsbescheid selbst ergeben. D.h., ihm muss sich eine entsprechende Regelung entnehmen lassen, die den Zweck der Zuwendung als seinen Inhalt rechtsverbindlich festlegt. Unverbindliche Erklärungen oder Einschätzungen im Hinblick auf mögliche Folgen oder Auswirkungen der Subvention reichen insoweit nicht aus. Der Zuwendungsgeber muss deshalb eine gewollte Zweckbindung – auch mit Blick auf den Bestimmtheitsgrundsatz des § 37 Abs. 1 VwVfG – im Bescheid selbst so konkret und eindeutig festlegen, dass der Zuwendungsempfänger erkennen kann, ob und welches Risiko er für die Erreichung des Subventionszwecks mit der Gewährung der Zuwendung übernimmt.“

wendungszweck vor dem Erlass der Zuwendungsbescheide selbst für eine Vielzahl von Förderfällen präzisieren.

Ein Zuwendungsbescheid, der als Verwaltungsakt den Zuwendungszweck als wesentlichen Bestandteil der getroffenen Regelung in einer § 37 Abs. 1 VwVfG nicht genügenden Weise (nicht bestimmt genug) feststellt, ist rechtswidrig; allerdings kann die Bestimmtheit nachträglich herbeigeführt werden.²⁵

II. Zu den Fragen 1 bis 3, Zuwendungsarten (institutionelle und Projektförderung)

Die Fragen 1 bis 3 betreffen die Abgrenzung der beiden verschiedenen Zuwendungsarten, die institutionelle und die Projektförderung, und werden daher zusammen beantwortet.

1. Anforderungen

a) Keine gesetzliche Festlegung der Zuwendungsarten

Im Ausgangspunkt ist festzustellen, dass § 23 LHO als Grundlage staatlicher Zuwendungen nicht zwischen den verschiedenen Zuwendungsarten differenziert.²⁶ Eine explizite gesetzliche Vorgabe des Zuwendungsrechts, gegen die eine im Einzelfall erfolgende Unschärfe der Trennung der institutionellen von der Projektförderung verstoßen könnte, findet sich damit nicht.²⁷

b) Unterscheidung der Zuwendungsarten durch VV-LHO

Die Unterscheidung der Zuwendungsarten hat sich „aufgrund eines praktischen Bedürfnisses herausgebildet“²⁸ und wird erst auf untergesetzlicher Ebene in der VV Nr. 2 zu § 23 LHO getroffen. Die Vorschrift lautet:

„2 Zuwendungsarten

²⁵ *Krämer/Schmidt* (Fn. 10), D VIII Rn. 36, unter Berufung auf BVerwG, Beschl. vom 21. Juni 2006, Az. 4 B 32/06, juris, Rn. 1.

²⁶ Vgl. *Müller/Richter/Ziekow* (Fn. 1), S. 80 Rn. 238.

²⁷ Auch nicht nach § 14 Haushaltsgrundsätzegesetz; *Rossi* (Fn. 17), § 23 Rn. 23.

²⁸ *Rossi* (Fn. 17), § 23 Rn. 23.

Folgende Zuwendungsarten werden unterschieden:

2.1 Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben der oder des Zuwendungsempfängenden für einzelne abgegrenzte Vorhaben (Projektförderung),

2.2 Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben der oder des Zuwendungsempfängenden (institutionelle Förderung).“

Bei der Projektförderung handelt es sich mithin um Zuwendungen für einzelne, inhaltlich und zeitlich abgegrenzte Vorhaben. Dabei kommt eine Beteiligung an den Sach- und Personalkosten des Zuwendungsempfängers in Betracht.²⁹ Die institutionelle Förderung nimmt dagegen die geförderte Institution als solche in den Blick. Die Zuwendung liegt hier in einer Beteiligung des Staates an der Deckung der Gesamtausgaben, die mit der Erwartung verbunden ist, dass die Gesamtkapazität der geförderten Einrichtung entsprechend dem staatlichen Finanzierungsanteil für Projekte genutzt wird, die im besonderen staatlichen Interesse stehen.³⁰

c) Unterschiedliche förmliche Anforderungen an die Zuwendungsarten bei Veranschlagung und Antragsverfahren: Finanzierungsplan oder Haushalts- oder Wirtschaftsplan

Die Zuwendungsarten werden sowohl bei der Veranschlagung als auch im Antragsverfahren unterschiedlichen Anforderungen unterworfen. Die an die Veranschlagung der Zuwendungsarten gestellten Anforderungen finden sich in VV Nr. 3 zu § 23 LHO (Auszug):

„3 Grundsätze für die Veranschlagung

(...)

3.4 Zuwendungen zur institutionellen Förderung dürfen erst veranschlagt werden, wenn die oder der Zuwendungsempfängende einen Haushalts- oder Wirtschaftsplan vorgelegt hat. Der Plan muss alle zu erwartenden Einnahmen und voraussichtlich zu leistenden Ausgaben sowie einen Organisations- und Stellenplan enthalten. Eine Übersicht über das Vermögen und die Schulden sowie über die voraussichtlich

²⁹ Rossi (Fn. 17), § 44 Rn. 29.

³⁰ Rossi (Fn. 17), § 44 Rn. 28-31.

einzugehenden Verpflichtungen zulasten künftiger Jahre ist als Anlage beizufügen, soweit sich dies nicht schon aus den Bilanzen oder dem Haushalts- und Wirtschaftsplan ergibt. Kann der Haushalts- und Wirtschaftsplan nicht rechtzeitig vorgelegt werden, ist ein vorläufiger Haushalts- oder Wirtschaftsplan der Veranschlagung zugrunde zu legen. Das zuständige Ministerium kann im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen von diesen Erfordernissen absehen, soweit sie für die Veranschlagung nicht erforderlich sind. (...)

3.5 Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen im Rahmen übergeordneter Ziele – insbesondere Förderprogramme –, die Zuwendungen zur Projektförderung vorsehen, sollen nur veranschlagt werden, wenn die Ziele hinreichend bestimmt sind, um eine spätere Erfolgskontrolle zu ermöglichen (Zielerreichungs-, Wirksamkeits- und Wirtschaftlichkeitskontrolle; vgl. VV Nr. 2.1 und 2.2 zu § 7 sowie VV Nr. 11a.2 zu § 44). (...)

Für das Antragsverfahren sieht sodann die VV Nr. 3.3 zu § 44 LHO folgende Anforderungen vor:

„3 Antragsverfahren

(...)

3.3 Dem Antrag sind insbesondere beizufügen

3.3.1 bei Projektförderung (VV Nr. 2.1 zu § 23) ein Finanzierungsplan (aufgegliederte Berechnung der mit demwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben mit einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung und gegebenenfalls Stellenpläne) und eine Erklärung, dass mit der Maßnahme noch nicht begonnen wurde und auch vor Bekanntgabe des Zuwendungsbescheides ohne vorherige Zustimmung der Bewilligungsbehörde nicht begonnen wird (die Erklärung und Satz 1 der Nummer 1.3.2 sind in den Antragsvordruck aufzunehmen),

3.3.2 bei institutioneller Förderung (VV Nr. 2.2 zu § 23) ein Haushalts- oder Wirtschaftsplan und gegebenenfalls eine Überleitungsrechnung (VV Nr. 3.4.2 zu § 23), sofern sie für die Bemessung der Zuwendung erforderlich ist und nicht von der Bewilligungsbehörde erstellt wird, (...).

Im Kern unterscheidet sich die institutionelle von der Projektförderung in Bezug auf die dargestellten förmlichen Voraussetzungen daher dadurch, dass für erstere ein Haushalts- oder Wirtschaftsplan des Zuwendungsempfängers, für letztere ein Finanzierungsplan des Projekts erforderlich ist. In beiden Fällen wird damit der dem Zuwendungsempfänger zur Verfügung gestellte finanzielle Rahmen bestimmt.³¹

Der Finanzierungsplan als „aufgegliederte Berechnung der mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben mit einer Übersicht über die beabsichtigte Finanzierung und gegebenenfalls Stellenpläne“³² konkretisiert dabei mit den Titeln der Einzelansätze die Zweckbestimmung eines Zuwendungsbescheides.³³

Der Haushalts- oder Wirtschaftsplan stellt eine nach den Grundsätzen der staatlichen Haushaltsaufstellung veranschlagte Zusammenstellung aller zu erwartenden Einnahmen und der voraussichtlich zu leistenden Ausgaben des Zuwendungsempfängers für ein bevorstehendes Haushaltsjahr dar. Er dient bei der Veranschlagung der Ermittlung des in den Haushalt einzustellenden Zuwendungsbetrages.³⁴ Daneben ist ein Organisations- und Stellenplan und eine Übersicht zu Schulden und Vermögen vorzulegen.³⁵

d) Zeitliche Faktoren der Zuwendungsarten

In zeitlicher Hinsicht gilt für beide Zuwendungsarten das sog. Vorherigkeitsprinzip, nach dem der Haushalts- oder Wirtschaftsplan und der Finanzierungsplan vor Beginn des Bewilligungszeitraums aufgestellt werden müssen.³⁶

Für die Projektförderung ist hierneben zusätzliche Voraussetzung, dass mit der Ausführung des Vorhabens noch nicht begonnen wurde (VV Nr. 1.3 zu § 44 LHO). Von dieser Vorschrift können gem. VV Nr. 1.3.1 VV zu § 44 LHO die Bewilligungsbehörde im Einzelfall und das zuständige Ministerium für einzelne Zuwendungsbereiche Ausnahmen zulassen.

³¹ Müller/Richter/Ziekow (Fn. 1), S.103 f. Rn. 317 f.

³² Zu den Einzelheiten Müller/Richter/Ziekow (Fn. 1), S.104 f. Rn. 320 f.

³³ Müller/Richter/Ziekow (Fn. 1), S.105 Rn. 322; Rossi (Fn. 17), § 44 Rn. 31: „enge Zweckbindung der Mittel, um den Einfluss des Zuwendungsgebers zu sichern“.

³⁴ Nebel (Fn. 18), § 23 Rn. 6.

³⁵ Müller/Richter/Ziekow (Fn. 1), S.105 f. Rn. 323 f.

³⁶ Müller/Richter/Ziekow (Fn. 1), S.104 Rn. 319.

Schließlich ist es auch nicht ausschließlich für die institutionelle Förderung, die faktisch häufig zu einer Dauerförderung erstarkt,³⁷ zulässig, dass Zuwendungen über mehrere Jahre nacheinander geleistet werden. Projektförderungen können über mehrjährige Förderprogramme oder auch wiederkehrend ausgereicht werden.³⁸ Die Projektförderung darf auch längerfristig angelegt sein, wie VV Nr. 7.4 zu § 44 LHO (Auszahlung der Zuwendungen) verdeutlicht. Die Norm lautet:

„Bei Projektförderung längerfristiger Vorhaben sollen jeweils angemessene Teilbeträge ausgezahlt und die Auszahlung in der Regel davon abhängig gemacht werden, dass die Verwendung der bisher in Anspruch genommenen Finanzierungsmittel (Eigenmittel/Fremdmittel) in summarischer Form nachgewiesen wird.“

Und VV Nr. 4.2 und 4.2.5 zu § 44 LHO (Bewilligung) bestimmt:

„Der Zuwendungsbescheid muss insbesondere enthalten: ... die Festlegung des Zeitraums, in dem die Zuwendung ausgezahlt werden kann (Bewilligungszeitraum); dieser kann bei Zuwendungen zur Projektförderung mehrere Jahre umfassen, soweit hierfür Verpflichtungsermächtigungen verfügbar sind und – soweit geboten – bei Projektförderung zusätzlich zum Bewilligungszeitraum die Festlegung des Zeitraums, in dem das Projekt oder Teile davon durchgeführt sein müssen.“

e) Kein Verbot des Nebeneinanders der institutionellen und der Projektförderung

Eine Vorgabe der VV-LHO, nach der ein Zuwendungsempfänger nur entweder eine institutionelle oder alternativ eine Projektförderung erhalten darf, existiert nicht. Projekt- und institutionelle Förderung sind zwar getrennt voneinander zu bewilligen und zu gewähren, schließen sich aber nicht aus. Eine Einrichtung kann daher sowohl eine institutionelle Grundförderung als auch eine projektbezogene Einzelförderung erhalten.³⁹ Im Falle mehrerer Förderungen sind lediglich die jeweils für die Förderung geltenden Bedingungen zu erfüllen.⁴⁰ Entsprechend sieht Nr. 7.4 der Anlage 14 zu VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO (Allgemei-

³⁷ Rossi (Fn. 17), § 44 Rn. 31.

³⁸ Nebel (Fn. 18), § 23 Rn. 6; Rossi (Fn. 17), § 23 Rn. 24; Nebel (Fn. 10), § 23 Rn. 5.

³⁹ Rossi (Fn. 17), § 23 Rn. 23; Müller/Richter/Ziekow (Fn. 1), S. 80 Rn. 238; Krämer/Schmidt (Fn. 10), D X Rn. 10.

⁴⁰ Nebel (Fn. 18), § 23 Rn. 7.

ne Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung – ANBest-I) vor (Auszug):

„Ist neben der institutionellen Förderung auch eine Zuwendung zur Projektförderung bewilligt worden, so ist jede Zuwendung getrennt nachzuweisen.“

f) Keine trennscharfe Unterscheidung der Zuwendungsarten

Mischformen institutioneller und Projektförderung im Sinne einer dritten Kategorie bzw. Überschneidungen der Zuwendungsarten sind nicht ausdrücklich vorgesehen, es finden sich aber in der VV-LHO mehrfach Bestimmungen, die gegen eine durchgehend trennscharf erforderliche Unterscheidung der Zuwendungsarten sprechen. So wird in VV Nr. 5.3.8 zu § 44 LHO (betreffend Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid) folgende Aussage getroffen:

„Denkbar sind aber auch Projektförderungen, die der institutionellen Förderung ähnlich sind (zum Beispiel bei der Förderung von Betriebskosten einer Einrichtung).“

In VV Nr. 7.2 zu § 44 LHO (zur Auszahlung der Zuwendungen) heißt es:

„In diesem Rahmen können bei Zuwendungen zur institutionellen Förderung und in vergleichbaren Fällen (Betriebskostenförderungen) für die Auszahlung im Voraus feste Termine vorgesehen werden.“

Die VV-LHO gehen also jedenfalls von der Zulässigkeit der Betriebskostenförderungen als Projektförderung aus.

Für die Zuwendungspraxis wird schließlich in der juristischen Literatur ein ähnlicher Befund konstatiert (allerdings auch kritisiert). Demnach gilt, dass „Tendenzen zur Bewilligung von Mischformen, sog. quasi institutionellen (Projekt-)Förderungen, zu beobachten sind. Hier wird der Zuwendungsempfänger ganz oder zum überwiegenden Teil zum Projekt erklärt.“⁴¹ Eine fortlaufende Tätigkeit, die „zudem untrennbar mit der Existenzhaltung eines

⁴¹ Müller/Richter/Ziekow (Fn. 1), S. 80 Rn. 239; Rossi (Fn. 17), § 23 Rn. 40; Nebel (Fn. 10), § 23 Rn. 5.

Zuwendungsempfängers verbunden ist,“ soll sich dagegen nach einer in der juristischen Literatur vertretenen Auffassung nicht für die Projektförderung eignen.⁴²

2. Folgerungen

Die Differenzierung zwischen institutioneller und Projektförderung folgt Erfordernissen der Praxis und nicht gesetzlich zwingend gestalteten Vorgaben. Die Zuwendungsarten werden daher nicht immer trennscharf unterschieden. Die Praxis kennt durchaus auch sog. „quasi-institutionelle“ Förderungen, die Projektförderung erfolgt als Beteiligung an Sach- und Personalkosten, und Betriebskostenförderungen sind zulässig. Ein im Rahmen der Haushaltstitel oft weit gefasster⁴³ Zuwendungszweck ist, letztlich im Zuwendungsbescheid, nach Maßgabe des oben Gesagten (I. 1. c bb) zu bestimmen (§ 37 Abs. 1 VwVfG).

Eine über mehrere Jahre erfolgende Projektförderung ist prinzipiell zulässig, ein entsprechendes Verbot existiert nicht. Zu beachten sind auch in derartigen Fällen das Vorherigkeitsprinzip und das Verbot des vorzeitigen Beginns des Projekts.

Es ist ebenfalls zulässig, einem Zuwendungsempfänger neben einer institutionellen eine oder mehrere Projektförderungen zukommen zu lassen.

III. Zu den Fragen 6 und 7, Verwendung der Fördermittel und Prüfung der Verwendungsnachweise

1. Verwendung der Fördermittel

Die für die Mittelverwendung geltenden, vom Zuwendungsempfänger zu erfüllenden (zuwendungsrechtlichen) Anforderungen ergeben sich aus dem als Verwaltungsakt ergehenden Zuwendungsbescheid. Eine unmittelbare Bindung des Zuwendungsempfängers an haushaltsrechtliche Grundsätze besteht nicht, da sich diese an den Staat als Zuwendungsgeber richten.⁴⁴ Über die Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen

⁴² Müller/Richter/Ziekow (Fn. 1), S. 81 Rn. 241.

⁴³ Von einer „Umgehung“ der Voraussetzungen der institutionellen Förderung kann daher in derartigen Fällen auch dann nicht per se gesprochen werden, wenn man das förmliche Erfordernis der Vorlage eines Haushalts- oder Wirtschaftsplans als eine „höhere“ Anforderung qualifiziert als die Vorlage eines Finanzierungsplans (so Rossi [Fn. 17], § 23 Rn. 25), was angesichts der Komplexität vieler geförderter Projekte keinesfalls zwingend erscheint.

⁴⁴ Vgl. allg. Müller/Richter/Ziekow (Fn. 1), S. 48 Rn. 118.

(ANBest-I,⁴⁵ ANBest-P⁴⁶) werden allerdings die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Mittelverwendung (Nr. 1.1 Satz 2 ANBest-I, ANBest-P) zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides gemacht.⁴⁷

Weiter können haushaltsrechtliche Vorschriften des Landes in den Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides für anwendbar erklärt werden. Die VV Nr. 5.3, 5.3.8 zu § 44 LHO (Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid) sieht hierzu vor:

„Über die Allgemeinen Nebenbestimmungen (Nummer 5.1) hinaus sind je nach Art, Zweck und Höhe der Zuwendung sowie nach Lage des einzelnen Falles unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Zuwendungsbescheid insbesondere zu regeln: ... die entsprechende Anwendung insbesondere haushaltsrechtlicher Vorschriften des Landes. Da die Vorschriften der LHO nicht unmittelbar für die oder den Zuwendungsempfangenden gelten, muss in besonderen Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides festgelegt werden, ob und inwieweit haushaltsrechtliche Vorschriften des Landes sinngemäß anzuwenden sind; dies kann zum Beispiel auch in einem allgemeinen Teil des für verbindlich erklärten Wirtschaftsplans erfolgen. Die Gesamthöhe der Förderung aus öffentlichen Mitteln ist zu berücksichtigen. Die Anwendung einzelner Regelungen des Landeshaushaltsrechts (zum Beispiel Bestimmungen über Kraftfahrzeuge, Dienstreisen, Büroausstattung) kann allerdings auch dann geboten sein, wenn es sich um betragsmäßig geringe Förderungen handelt. Die Anwendung haushaltsrechtlicher Vorschriften kommt vorrangig bei institutioneller Förderung in Betracht. Denkbar sind aber auch Projektförderungen, die der institutionellen Förderung ähnlich sind (zum Beispiel bei der Förderung von Betriebskosten einer Einrichtung).“

2. Prüfung der Verwendungsnachweise

Die Prüfung der Verwendungsnachweise ist in VV Nr. 11 zu § 44 LHO (Prüfung der Verwendung) geregelt. Hiernach hat die Bewilligungsbehörde spätestens innerhalb von drei Monaten nach Eingang des (Zwischen- oder) Verwendungsnachweises in einem ersten Schritt eine kursorische Prüfung durchzuführen. Diese ist darauf gerichtet festzustellen,

⁴⁵ Anlage 14 zu VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO.

⁴⁶ Anlage 15 zu VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO.

⁴⁷ Müller/Richter/Ziekow (Fn. 1), S. 168 Rn. 155 f.

„ob nach den Angaben im Nachweis oder in der Bestätigung Anhaltspunkte für die Geltendmachung eines Erstattungsanspruchs gegeben sind...“. In einem zweiten Schritt sind die Nachweise vertieft zu prüfen. Gem. VV Nr. 11.4 zu § 44 LHO ist die vertiefte Prüfung innerhalb von neun Monaten nach Eingang der Nachweise abzuschließen. Hiervon sind Ausnahmen in besonders begründeten Ausnahmefällen zulässig. Die ANBest-I, ANBest-P sehen vor, dass die Verwendung der Zuwendung innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Haushalts- oder Wirtschaftsjahres (ANBest-I Nr. 7.1 Satz 1) bzw. „innerhalb von sechs Monaten nach Erfüllung des Zuwendungszwecks, spätestens jedoch mit Ablauf des sechsten auf den Bewilligungszeitraum folgenden Monats der Bewilligungsbehörde“ nachzuweisen ist (ANBest-P Nr. 6.1 Satz 1). Ist der Zuwendungszweck nicht bis zum Ablauf des Haushaltsjahres erfüllt, ist innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres über die in diesem Jahr erhaltenen Beträge ein Zwischennachweis zu führen (ANBest-P Nr. 6.1 Satz 2).

Die genannten Normen stellen verwaltungsintern wirkende Vorgaben auf, es handelt sich um bloße (behörden-)interne Bearbeitungsfristen ohne Außenwirkung. Ein Überschreiten der Fristen stellt daher keinen Verstoß gegen „Rechtsvorschriften“, verstanden als materielle Gesetze, auf die sich Außenstehende berufen können, dar.⁴⁸

IV. Zu Frage 8, Beachtung des Neutralitätsgebots im Zuwendungsrecht

Der Parlamentarische Beratungsdienst hat bereits eingehend dargelegt, wie sich das an den Staat gerichtete Gebot parteipolitischer Neutralität im Falle der Förderung Dritter auswirkt. Dabei wurde zum einen deutlich, dass der Staat verpflichtet ist, eine die Chancengleichheit der politischen Parteien verletzende Nutzung der Förderung wirksam auszuschließen und ggf. zu unterbinden. Zum anderen wurde ebenso festgestellt, dass der Zuwendungsempfänger als Träger von Grundrechten, insbesondere des Grundrechts der Meinungsfreiheit, mit der Annahme und Verwendung der Förderung selbst nicht an das staatsgerichtete Gebot der parteipolitischen Neutralität gebunden ist. Der Parlamentarische Beratungsdienst hat hierzu ausgeführt:

„Der PBD hat bereits in seinem Gutachten vom 12. Februar 2018 kurz dargelegt, dass sich staatlich geförderte private Dritte (weiterhin) auf ihre Grundrechte berufen

⁴⁸ Vgl. Müller/Richter/Ziekow (Fn. 1), S. 210 f. Rn. 276-279; Rossi (Fn. 17), § 44 Rn. 84.

können. Dies ist letztlich in Art. 1 Abs. 3 GG begründet, der 'Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung' an die Grundrechte bindet, nicht hingegen Private. Soweit die geförderten Dritten Grundrechtsträger sind, verlieren sie ihre Grundrechtsberechtigung nicht durch eine staatliche Förderung, sie bleiben vielmehr dem Staat gegenüberstehende Träger von Grundrechten und werden, anders als in den Fällen, in denen der Staat private Dritte beleih oder sonst mit Staatsfunktionen betraut, nicht etwa in die staatliche Organisation (auch nicht als mittelbare Staatsverwaltung ...) inkorporiert. Mit der Förderung – und auch nicht mit der 'Einbindung in das staatliche Handlungskonzept' – geht nämlich keine Wahrnehmung einer hoheitlichen Tätigkeit und keine Übertragung der Kompetenz zum Einsatz staatlicher Machtmittel auf die Geförderten einher. Gleiches gilt für eine Bindung an das den Staat, nicht hingegen Grundrechtsberechtigte verpflichtende Neutralitätsgebot. Grundrechtsträger können sich daher auch im Falle staatlicher Förderung prinzipiell ohne Einschränkung etwa auf die Grundrechte der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 LV) oder der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG, Art. 23 Abs. 1 LV) berufen. Sie können sich in nur von ihnen selbst bestimmter Weise ('frei Schnauze') politisch äußern und sich auch für oder gegen politische Parteien oder von diesen vertretene Positionen aussprechen (und die politische Partei dabei *expressis verbis* nennen oder Kampagnen gegen 'Rechtspopulismus' initiieren) und auch zu Demonstrationen oder Kundgebungen aufrufen.⁴⁹

Da der Zuwendungsempfänger vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund nicht verpflichtet ist, das Neutralitätsgebot zu beachten, kommt ein diesbezüglicher „Hinweis“ des Zuwendungsgebers, dessen Fehlen den Zuwendungsbescheid rechtswidrig werden ließe, nicht in Betracht. Daran ändert auch die Teilnahme staatlicher Stellen an staatlicherseits geförderten Organisationen nichts. Hierzu hat der Parlamentarische Beratungsdienst ebenfalls Stellung genommen und ausgeführt, dass staatliche Vertreter ihre Teilnahme ggf. auszusetzen haben, sofern sich der Zuwendungsempfänger in einer Art und Weise

⁴⁹ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 22. Mai 2019 (Bearb. *Iwers*), „Rechtsfragen zum Handlungskonzept 'Tolerantes Brandenburg' und seiner Umsetzung, Teil I: Fragen zur Organisation, Finanzierung, parteipolitischen Neutralität und zu Art. 7a LV“, S. 50 f.

gegen eine politische Partei wendet, die dem Staat selbst wegen des ihn treffenden Gebots der Wahrung parteipolitischer Neutralität versagt wäre.⁵⁰

Allerdings hat der Parlamentarische Beratungsdienst auch dargelegt, dass eine staatliche Pflicht besteht, eine parteipolitisch nicht neutrale Verwendung von Fördermitteln auszuschließen, ggf. auch durch Aufnahme einer entsprechenden Nebenbestimmung in den Zuwendungsbescheid.⁵¹

Dies gilt wiederum, wie an anderer Stelle eingehend dargestellt wurde,⁵² dann nicht, wenn die Förderung gegen eine für verfassungsfeindlich erachtete Partei eingesetzt wird und sich somit auf das Prinzip der streitbaren Demokratie stützt. Hier unterliegt sie (nur) denjenigen Bindungen, die den staatlichen Organen bei einer eigenen diesbezüglichen Betätigung aufgegeben sind (ausreichende Anhaltspunkte der Verfassungsfeindlichkeit der Partei, Willkürverbot).

Bzgl. des Erlasses von Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid hat der Parlamentarische Beratungsdienst darauf hingewiesen, dass eine derartige Entscheidung im Ermessen des Landes steht (§ 36 VwVfG) und dass es sich hierbei um eine Entscheidung des Einzelfalls handelt. Zur Frage der Reduzierung des Entscheidungsermessens des Zuwendungsgebers auf Null (die Voraussetzung der Annahme einer unbedingten Pflicht des Zuwendungsgebers zur Aufnahme einer derartigen Nebenbestimmung und, bei ihrer Verletzung, der Rechtswidrigkeit des Zuwendungsbescheides ist) war in diesem Zusammenhang auf Aussagen des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin verwiesen worden, wonach eine abstrakte Bestimmung derartiger, in besonderem Maße von den Umständen des Einzelfalls geprägter Fälle nur schwer möglich sei.⁵³ Der Parlamentarische Beratungsdienst hatte zum seinerzeitigen Sachstand angenommen, es werde „mindestens sehr naheliegen, die Förderung unverzüglich zu konditionieren und den Zuwendungsbescheid mit einer Nebenbestimmung zu versehen, die Fördermittel nicht dazu zu nutzen, gegen (nicht verfassungsfeindliche) politische Parteien

⁵⁰ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 22. Mai 2019 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 49), S. 53 ff.

⁵¹ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 22. Mai 2019 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 49), S. 60 f.

⁵² Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 2), S. 28-30, 47.

⁵³ Eingehend auch *Wolff*, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 114 Rn. 128 ff., zit. nach beck-online.

gerichtete Aktionen durchzuführen oder zu unterstützen“.⁵⁴ Hingewiesen wurde auch darauf, dass die Landesregierung davon ausgeht, ein Fördermittelbescheid sei (schon dann) mit einer Nebenbestimmung nach § 36 VwVfG zu versehen, wenn es aufgrund einer „Anfangsvermutung“ erforderlich sei, die Einhaltung des Neutralitätsgebots zur Auflage zu machen.⁵⁵

Abstrakt kann gesagt werden, dass ein Fall einer Ermessensreduzierung auf Null dann gegeben ist, wenn nur eine ganz bestimmte Entscheidung jeden denkbaren Ermessensfehler vermeidet. Die Ermessensentscheidung wird für den konkret betroffenen Einzelfall praktisch zur gebundenen Entscheidung. Da zu ihr keine Alternativen mehr bestehen, gibt es nur noch ein richtiges Ergebnis.⁵⁶ Die Ermessensreduzierung auf Null kann dabei auf dem Einfluss drittschützender Bestimmungen beruhen.⁵⁷ Sofern nach den Umständen des Einzelfalls für die vom Zuwendungsgeber zu treffende Entscheidung über die Aufnahme einer die Gewährleistung des Gebots staatlicher parteipolitischer Neutralität sichernden Nebenbestimmung in den Zuwendungsbescheid eine Ermessensreduzierung auf Null anzunehmen ist, ist ein auf diese Nebenbestimmung verzichtender Zuwendungsbescheid rechtswidrig.

V. Zu den Fragen 9 und 10, Rückforderung der Zuwendung bei zweckwidriger Verwendung

Gemäß Nr. 8.2.3 VV zu § 44 LHO (Unwirksamkeit, Rücknahme oder Widerruf des Zuwendungsbescheides, Erstattung der Zuwendung, Verzinsung) hat die Bewilligungsbehörde „regelmäßig“ den Zuwendungsbescheid nach § 1 Abs. 1 VwVfGBbg i.V.m. § 49 Abs. 3 VwVfG mit Wirkung auch für die Vergangenheit ganz oder teilweise unverzüglich zu wider-

⁵⁴ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 22. Mai 2019 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 49), S. 60 f.

⁵⁵ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 22. Mai 2019 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 49), S. 61 Fn. 202.

⁵⁶ *Wolff* (Fn. 53), Rn. 128.

⁵⁷ So schon BVerwG, Urt. vom 18. Aug. 1960, Az. I C 42.59, juris, Rn. 10: „Für eine rechtsfehlerfreie Ermessensausübung kann neben anderen Umständen auch das Ausmaß oder die Schwere der Störung oder Gefährdung eine maßgebende Bedeutung haben. Bei hoher Intensität der Störung oder Gefährdung kann eine Entschließung der Behörde zum Nichteinschreiten unter Umständen sogar als schlechthin ermessensfehlerhaft erscheinen. Praktisch kann dieserhalb die rechtlich gegebene Ermessensfreiheit derart zusammenschrumpfen, daß nur eine einzige ermessensfehlerfreie Entschließung, nämlich die zum Einschreiten, denkbar ist und höchstens für das Wie des Einschreitens noch ein ausnutzbarer Ermessensspielraum der Behörde offenbleibt. Unter dieser besonderen Voraussetzung kann der an sich nur auf ermessensfehlerfreie Entschließung der Behörde gehende Rechtsanspruch im praktischen Ergebnis einem strikten Rechtsanspruch auf ein bestimmtes Verwaltungshandeln gleichkommen.“; *Wolff* (Fn. 53), Rn. 128.

rufen und die Zuwendung, auch wenn sie bereits verwendet worden ist, zurückzufordern, soweit sie nicht oder nicht mehr ihrem Zweck entsprechend verwendet wird. Dabei hat die Behörde gem. VV Nr. 8.3 zu § 44 LHO bei der Ausübung ihres Ermessens die Besonderheiten des Einzelfalls (unter anderem auch die Zeitdauer der zweckentsprechenden Verwendung) sowie die Interessen des Zuwendungsempfängers und die öffentlichen Interessen gleichermaßen zu berücksichtigen. Diese Vorgaben der VV-LHO beschreiben den „typischen“ Fall der Aufhebung eines Fördermittelbescheides wegen Zweckverfehlung.⁵⁸ Der Parlamentarische Beratungsdienst hat sich hierzu bereits eingehend sowohl allgemein als auch bezogen auf die dem Netzwerk „Tolerantes Brandenburg“ gewährte Förderung verhalten. Auf diese Ausführungen kann verwiesen werden.⁵⁹

Für die in Frage 10 angesprochenen Voraussetzungen einer im Rahmen einer Widerrufsentscheidung erfolgenden Ermessensreduzierung auf Null ist abermals auf VV Nr. 8.2.3 zu § 44 LHO zu verweisen, wonach die Behörde den Zuwendungsbescheid „regelmäßig“ zu widerrufen hat. Unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit folgt aus den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit allgemein, dass sich das Ermessen zu einem „intendierten“ Ermessen verdichtet, so dass in der Regel nur die Entscheidung für den Widerruf als ermessensfehlerfrei anzusehen ist.⁶⁰

⁵⁸ Vgl. allgemein bereits Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 24. März 2017 (Bearb. *Platter*) „Einzelfragen der staatlichen finanziellen Förderung parteinaher Stiftungen und kommunalpolitischer Vereinigungen durch das Land Brandenburg“, S. 6; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 31. Januar 2017 (Bearb. *Platter*) (Fn. 3), S. 31-34.

⁵⁹ Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 2), S. 13, 82 f.; Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 22. Mai 2019 (Bearb. *Iwers*) (Fn. 49), S. 60-62.

⁶⁰ *Müller/Richter/Ziekow* (Fn. 1), S. 246 f. Rn. 59, 64 m.w.N.; *Nebel* (Fn. 10), § 44 Rn. 18 unter Verweis auf BVerwG, Urt. vom 16. Juni 1997, Az. 3 C 22/96, juris, Rn. 16: „Dem gesetzlichen Gebot, bei der Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten (§ 7 Abs. 1 LHO i.V.m. § 6 Abs. 1 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder), ist zu entnehmen, daß bei Verfehlung des mit der Gewährung von öffentlichen Zuschüssen verfolgten Zweckes im Regelfall das Ermessen nur durch eine Entscheidung für den Widerruf fehlerfrei ausgeübt werden kann. Diese Haushaltsgrundsätze überwiegen im allgemeinen das Interesse des Begünstigten, den Zuschuß behalten zu dürfen, und verbieten einen großzügigen Verzicht auf den Widerruf von Subventionen...“; OVG NRW, Urt. vom 20. April 2012, Az. 4 A 1055/09, juris, Rn. 111 f. m.w.N.

VI. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen

1. Zu den Fragen 1 bis 3

Die Differenzierung zwischen institutioneller und Projektförderung folgt Erfordernissen der Praxis und nicht gesetzlich zwingend gestalteten Vorgaben. Die Zuwendungsarten werden daher nicht immer trennscharf unterschieden. Die Praxis kennt durchaus auch sog. „quasi-institutionelle“ Förderungen.

Eine über mehrere Jahre erfolgende Projektförderung ist prinzipiell zulässig, ein entsprechendes Verbot existiert nicht.

Es ist zulässig, einem Zuwendungsempfänger neben einer institutionellen eine oder mehrere Projektförderungen zukommen zu lassen.

2. Zu den Fragen 4 und 5

Der Zuwendungsbescheid hat als Verwaltungsakt den Zuwendungszweck nach Maßgabe des in § 37 Abs. 1 VwVfG festgelegten und verfassungsrechtlich fundierten Bestimmtheitsgebots (i.V.m. den Vorgaben der VV Nr. 4.0, 4.2.3 zu § 44 LHO) festzustellen und rechtsverbindlich festzulegen. Ein Zuwendungsbescheid, der zu unbestimmt ist und § 37 Abs. 1 VwVfG nicht genügt, ist, wie jeder andere Verwaltungsakt auch, rechtswidrig. Förderrichtlinien können den Zuwendungszweck vor dem Erlass der Zuwendungsbescheide selbst für eine Vielzahl von Förderfällen konkretisieren.

3. Zu den Fragen 6 und 7

Die für die Mittelverwendung geltenden Anforderungen ergeben sich aus dem Zuwendungsbescheid. Eine unmittelbare Bindung des Zuwendungsempfängers an haushaltsrechtliche Grundsätze besteht nicht. Über die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen (ANBest-I, ANBest-P) werden die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Mittelverwendung zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides gemacht. Haushaltsrechtliche Vorschriften des Landes können in den Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides für anwendbar erklärt werden.

Für die Prüfung der Verwendungsnachweise sieht die VV Nr. 11 zu § 44 LHO bestimmte Fristen (kursorische Prüfung innerhalb von drei Monaten, vertiefte Prüfung innerhalb von neun Monaten nach Eingang der Nachweise) vor, wobei Ausnahmen zulässig sind. Hier-

mit werden verwaltungsintern wirkende Vorgaben aufgestellt, es handelt sich um (behörden-)interne Bearbeitungsfristen ohne Außenwirkung.

4. Zu Frage 8

Ein privater Zuwendungsempfänger ist nicht verpflichtet ist, das Neutralitätsgebot zu beachten. Ein diesbezüglicher „Hinweis“ des Zuwendungsgebers, dessen Fehlen den Zuwendungsbescheid rechtswidrig werden ließe, kommt schon von daher nicht in Betracht. Hieran ändert auch die Teilnahme staatlicher Stellen an staatlicherseits geförderten Organisationen nichts. Der Erlass von Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid steht im Ermessen des Zuwendungsgebers (§ 36 VwVfG), die Entscheidung hierüber ist immer in Ansehung der Umstände des Einzelfalls zu treffen. Eine Reduzierung dieses Ermessens auf Null setzt voraus, dass nur eine ganz bestimmte Entscheidung jeden denkbaren Ermessensfehler vermeidet. Sofern nach den Umständen des Einzelfalls für die vom Zuwendungsgeber zu treffende Entscheidung über die Aufnahme einer die Gewährleistung des Gebots staatlicher parteipolitischer Neutralität sichernden Nebenbestimmung in einen Zuwendungsbescheid eine solche Ermessensreduzierung auf Null anzunehmen ist, ist ein auf diese Nebenbestimmung verzichtender Zuwendungsbescheid rechtswidrig.

5. Zu den Fragen 9 und 10

Die Bewilligungsbehörde hat den Zuwendungsbescheid nach VV Nr. 8.2.3 zu § 44 LHO regelmäßig mit Wirkung auch für die Vergangenheit ganz oder teilweise unverzüglich zu widerrufen und die Zuwendung, auch wenn sie bereits verwendet worden ist, zurückzufordern, soweit sie nicht oder nicht mehr ihrem Zweck entsprechend verwendet wird. Aus den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit folgt, dass sich das Ermessen zu einem „intendierten“ Ermessen verdichtet, so dass in der Regel nur die Entscheidung für den Widerruf als ermessensfehlerfrei anzusehen ist. Bei der Ausübung ihres Ermessens hat die Behörde aber die Besonderheiten des Einzelfalls sowie die Interessen des Zuwendungsempfängers und die öffentlichen Interessen gleichermaßen zu berücksichtigen und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren.